

---

# Pemekaran Daerah sebagai Model Demokrasi Lokal dalam Mewujudkan Desentralisasi pada Era Transisi

*Lintje Anna Marpaung*

**Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung**

## Abstrak

Pemekaran daerah telah menjadi kecenderungan hampir seluruh daerah di Indonesia. Sesuai dengan amanat UUD 1945, bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selama ini, di dalam proses pemekaran daerah pada beberapa wilayah muncul beberapa isu yang menjadi dasar justifikasi bagi pembentukan daerah baru tersebut. Isu yang salah tentang pemekaran daerah, di antaranya; pertama, bahwa pemekaran tersebut akan memperpendek rentang kendali dan rantai birokrasi pelayanan. Upaya pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah terobosan untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Hasil pembahasan penelitian ini menunjukkan bahwa pemekaran daerah dapat dilihat dalam dua makna yaitu makna rentang kendali dan makna rantai birokrasi. Makna rentang kendali dan rantai birokrasi itu sebagai dua hal yang berbeda; *pertama*, rentang kendali dan rantai birokrasi sebagai lingkup struktur pada geografis tertentu; *kedua*, rentang kendali dan rantai birokrasi sebagai lingkup struktur organisasi yang membentuk sebuah jejaring sistemik. Jika makna pertama yang dimaksudkan maka benar jika pemekaran daerah akan lebih memperkecil lingkup geografis pelayanan publik. Namun jika makna kedua yang dimaksudkan maka pemekaran daerah justru akan menciptakan rentang kendali dan rantai birokrasi yang baru.

**Kata Kunci:** *pemekaran daerah, birokrasi pemerintahan, otonomi daerah*

## I. PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pemekaran daerah saat ini telah menjadi trend politik lokal suatu daerah. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara efisien dan efektif, mengingat kondisi geografis, kompleksitas dan kelembagaan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemekaran adalah bagian dari proses implementasi desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum berbagai macam tujuan tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam dua variabel penting yakni peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan peningkatan model demokrasi lokal (Eko Prasjo, dkk, 2006:2).



Hal ini menyebabkan pelayanan publik menjadi efisien dan efektif. Sehingga dapat terjadi karena melalui otonomi terjadi optimalisasi hierarki, di mana penyediaan pelayanan publik yang dilakukan oleh institusi memiliki kedudukan lebih dekat dengan masyarakat sehingga keputusan-keputusan strategis dapat lebih mudah dibuat, adanya penyesuaian layanan terhadap kebutuhan dan kondisi yang ada di tingkat lokal, adanya tingkat perawatan terhadap infrastruktur yang ada melalui alokasi anggaran yang sesuai kebutuhan dan kondisi di wilayahnya, adanya pengalihan fungsi-fungsi rutin dari pusat kepada daerah sehingga pusat lebih berkonsentrasi pada fungsi-fungsi kebijakan, adanya peningkatan kompetisi dalam penyediaan layanan di antara unit-unit pemerintah dan antara sektor publik dan swasta atas arahan pemerintah daerah dan dapat menjadikan birokrasi menjadi lebih berorientasi kepada daerah (Eko Prasoj, dkk, 2006:6).

Terwujudnya pemekaran karena adanya ruh desentralisasi, utamanya ketika pemerintah pusat membatasi diri dan atau dibatasi hanya untuk lima kewenangan. Dalam konteks ini, Undang-undang Otonomi Daerah berupaya memberi ruang seluas mungkin kepada komunitas lokal untuk berperan dalam segala proses kenegaraan dan kemasyarakatan. Dengan kata lain, undang-undang ini berupaya mengembangkan nilai-nilai demokrasi dalam arti yang sesungguhnya, sehingga masyarakat tidak mengalami keresahan sebagai akibat dari peran dan eksploitasi elite politik dan ekonomi yang ada di tingkat pusat.

Sesuai dengan amanat UUD 1945, bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan sejarah, masa transisi tentang penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, sudah banyak kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam perundang-undangan, mulai dari UUD 1945, yakni pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen mengatur bahwa:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengamati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Lebih dipertegas lagi mengenai otonomi daerah dalam Pasal 18, 18 (A), dan 18 (B); tentang prinsip-prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Keinginan untuk memberikan otonomi terhadap pemerintah daerah sudah tertata, UU No 1 Tahun 1945 dibuat untuk mewujudkan demokrasi dalam tata pemerintahan di daerah. Kelemahan-kelemahan yang ada dalam UU No 1 Tahun 1945, telah mendorong lahirnya UU No 22 Tahun 1948 (Mahfud MD, 1998:106-107). Undang-undang ini memperbaiki dan mempertajam nuansa otonomi daerah melalui asas material dan formal, seiring dengan lahirnya UUDS 1950, pemerintah masih berkeinginan untuk merubah peraturan otonomi daerah, sehingga terbentuk UU No 1 Tahun 1957 yang berinduk pada UUDS 1950, kemudian pada masa orde lama produk hukum yang mengatur pokok-pokok pemerintahan di daerah melalui UU No 18 Tahun 1965, selanjutnya pada orde baru keluar UU No 5 tahun 1974. Nuansa undang-undang ini mewarnai bahwa pemerintahan di daerah bersifat sentralistik, pergiliran masa transisi oleh era reformasi melalui UU No 22 Tahun 1999 kembali ditegakkan pemerintahan daerah, lima tahun kemudian muncul UU No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.



Menurut Penjelasan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah pembentukan daerah yang pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 sebagai aturan pelaksanaan dari Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Adapun proses pembentukan daerah dimaksudkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka pelayanan publik secara optimal guna mempercepat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan di atas, diberikan peluang untuk daerah provinsi, kabupaten memperjuangkan eksistensinya. Sejak tahun 2001 Indonesia menetapkan desentralisasi dan otonomi daerah, salah satu fenomena yang timbul adalah pemekaran wilayah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 129 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, proses pemekaran terjadi begitu pesat dan cenderung tidak terkendali. Indonesia termasuk negara yang sangat ekspansif dalam pembentukan daerah-daerah baru, dan saat ini telah diperketat kembali dengan Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Untuk mempertegas bahwa negara Indonesia yang berdasarkan atas hukum yang berdasar pada Pancasila dan UUD 1945 mengatur segala aspek kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, perlu tatanan yang tertib di bidang pembentukan perundang-undangan. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hierarki perundang-undangan di Indonesia. Bahwa semua aturan-aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 sebagai ruh-nya adalah Pancasila merupakan filsafat hidup bangsa yang lazim menjadi filsafat atau ideologi negara sebagai norma dasar (*ground norm*) (Hans Kelsen, 2007:118).

Berdasarkan rentang waktu dari Tahun 1999 hingga Tahun 2006 sudah terbentuk 165 daerah otonom baru, yang terdiri dari tujuh provinsi, 129 kabupaten, dan 29 kota. Sehingga pada Tahun 2006 jumlah keseluruhan daerah otonom adalah 484, yang terdiri dari 33 provinsi dan 451 kabupaten/kota (Bappenas, 2007). Padahal, menurut Wakil Ketua Komisi DPR RI Priyo Budi Santoso, sebanyak 76 persen daerah baru hasil pemekaran kabupaten/kota tersebut mengalami kemunduran (*declining*) dibanding sebelum pemekaran (*Waspada Online*, 4 Mei 2007).

Analisis yang dikemukakan oleh Priyo tersebut berdasarkan kepada indikator kemiskinan yang menyimpulkan bahwa sejak Tahun 2005 jumlah penduduk miskin meningkat di seluruh Indonesia dari 16,7 persen (36 juta) menjadi 17,7 persen (39 juta). Memang, data fakta ini masih bisa diperdebatkan, tetapi analisis ini sekaligus memunculkan kembali ingatan kita terhadap kontroversi yang muncul di dalam proses pemekaran daerah yang menjadi salah satu tema populer dalam pelaksanaan desentralisasi. Semangat desentralisasi ditafsirkan sebagai bentuk *upper down* pusat pengelolaan pemerintahan daerah, jika bisa diturunkan maka turunkanlah pusat pemerintahan itu.

Asas ini yang kemudian menjadi salah satu prinsip dalam implementasi otonomi daerah. Namun, implementasi tafsir terhadap prinsip itu cenderung menjadi mendua (*ambivalen*). Pada satu sisi, berkembang semangat *upper down* melalui pendekatan inovasi institusi yang



mengintensifikasi dan mendiversifikasi cara-cara pengelolaan pemerintahan, termasuk adalah dalam proses pelayanan untuk masyarakat. Pada sisi yang lain, berkembang tafsir terhadap prinsip *upper down* itu dalam bentuk ekstensifikasi pusat-pusat pemerintahan daerah yang baru. Asumsinya bahwa untuk mendekatkan diri dengan masyarakat, maka pusat pemerintahan itu juga harus dekat. Asumsi ini lebih fatal lagi ketika menafsirkan makna kedekatan tersebut hanya secara geografis. Sehingga penyimpulan tindakannya adalah membentuk daerah baru. Padahal, prinsip ini dalam konsep administrasi publik sesungguhnya lebih mengedepankan kepada aspek dinamika interaksi antara pemerintah dan masyarakat yang sebenarnya dapat berinovasi melalui berbagai media perantara, meski berjarak secara geografis tapi belum tentu jauh untuk menikmati jasa-jasa publik. Sebenarnya, yang diperlukan adalah reformasi terhadap tatanan birokrasi menjadi lebih antisipatif dan profesional melalui penerapan berbagai teknologi kerja yang mampu memberikan keterjangkauan layanan publik secara lebih efektif.

### **Rumusan Masalah**

Selama ini, di dalam proses pemekaran daerah pada beberapa wilayah muncul beberapa isu yang menjadi dasar justifikasi bagi pembentukan daerah baru tersebut. Isu yang salah tentang pemekaran daerah, di antaranya; pertama, bahwa pemekaran tersebut akan memperpendek rentang kendali dan rantai birokrasi pelayanan. Upaya pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah terobosan untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan.

Berdasarkan asumsi yang berkembang mengenai pemekaran daerah pada era transisi, maka pokok permasalahan yang timbul adalah:

1. Bagaimana pemaknaan rentang kendali dan rantai birokrasi pelayanan dalam rangka pelaksanaan pemekaran daerah untuk mewujudkan desentralisasi pada era transisi?
2. Bagaimana model kebijakan pemekaran daerah dalam mewujudkan desentralisasi?

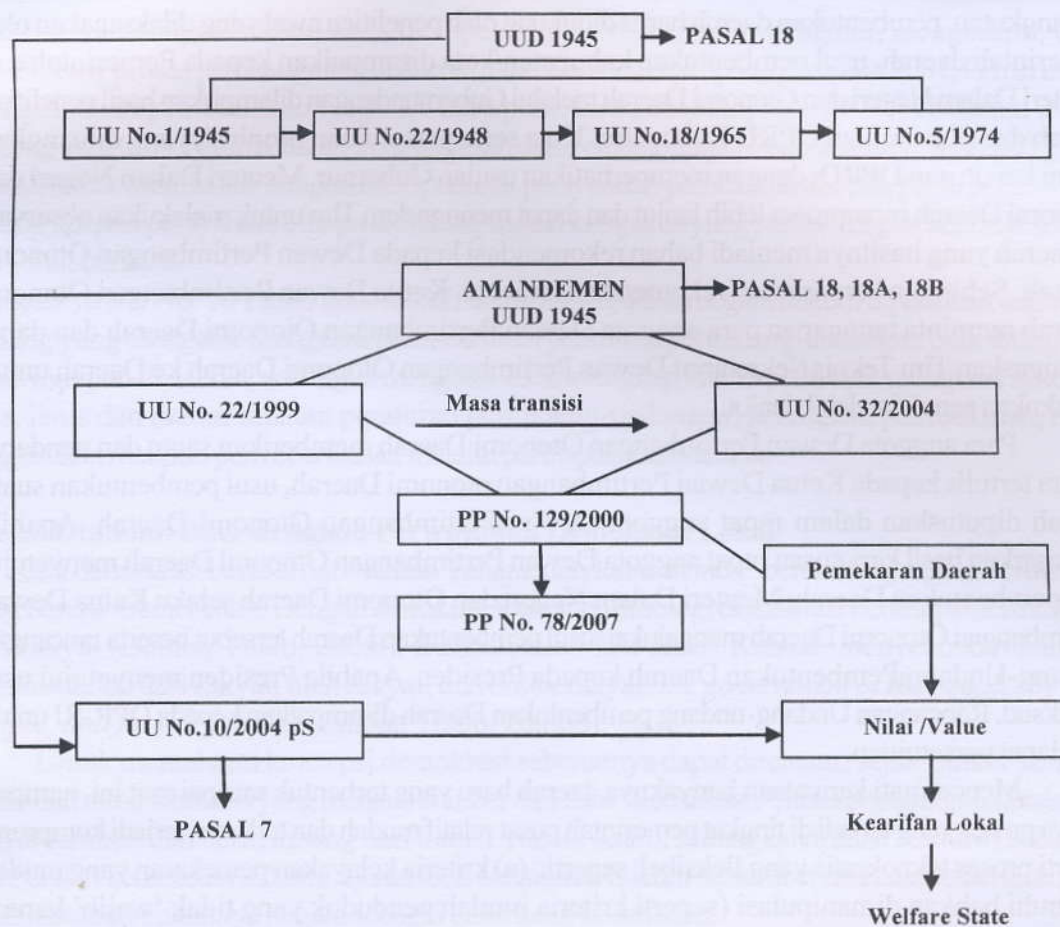
## **II. PEMBAHASAN**

### **Konsep Pemikiran Kebijakan Pemekaran Daerah**

Sebagaimana yang telah dipaparkan pada pembahasan terdahulu masa transisi otonomi daerah dalam sejarah apabila dipetakan dapat dilihat pada Gambar 1.

Pada skema ini, landasan berpijak pada Pasal 18 UUD 1945 mengamanatkan pemerintahan di daerah yang bersifat demokrasi, sesuai hak-hak asal-asul daerahnya yang dituangkan dalam undang-undang, hal ini diwujudkan dalam UU No 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) untuk mewujudkan demokrasi dalam tata pemerintahan di daerah. Selanjutnya UU No 22 Tahun 1948 lebih mempertegas lagi tentang satuan pemerintahan daerah otonom, bahwa daerah tersusun dalam tingkatan yaitu propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa/kota kecil; dan otonom lain berupa "daerah istimewa" yang mempunyai hal asal usul, dan undang-undang ini mempunyai asas otonomi material dan formal (Kementerian Penerangan RI, 1957). Jadi undang-undang ini cukup kuat sebagai instrumen dari Pasal 18 UUD 1945 dan kemudian dikaburkan UU No 18 Tahun 1965, karena pada era ini didominasi oleh DPRD yang bernuansa politik melalui NASAKOM, lebih lanjut UU No 5 tahun 1974 lebih memudahkan lagi makna otonomi daerah karena era orde baru ini bersifat sentralistik yang sangat kental, kemudian oleh UU No 22/1999 sebagai hasil reformasi bangkit lagi otonomi daerah sebagaimana yang telah dirintis UU





**Gambar 1. Peta Transisi Otonomi Daerah di Indonesia**

No 22 tahun 1948. UU No 22/1999 ini sejalan dengan reformasi yang berhasil mengamandemen UUD 1945 (kedua) dalam pasal 18,A,B, bahwa prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Hal yang senada dalam UU No 32 Tahun 2004 dalam penjelasan memuat prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab, selanjutnya Pasal 4,5,6,7, dan Pasal 8 undang-undang ini mengamanatkan perlu pembentukan daerah dan kawasan khusus. Isu yang penting dalam masa transisi antara UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 berupa pemekaran daerah yang bebas (tidak terkontrol), keinginan daerah untuk lebih memilih berpisah dari daerah induk. Sebagai implementasinya dibentuk Peraturan Pemerintah No 129 tahun 2000, membuka peluang untuk melaksanakan pemekaran daerah dan kemudian dievaluasi lagi dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007.

Pada skema ini dipertegas bahwa perjalanan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas pada Pancasila dan UUD 1945, sebagaimana yang dipertegas dalam UU No 10 Tahun 2004. Segala aspek kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan/pemerintahan harus senantiasa berdasar atas hukum sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemekaran daerah. Secara normatif prosedur pemekaran wilayah mengacu pada Pasal 16 PP No 129 Tahun 2000, yang mencakup tahapan ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang



bersangkutan, pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, usul pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada Pemerintah c.q. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan propinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD, dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Sehingga berdasarkan rekomendasi tersebut, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah kepada Presiden. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan.

Mencermati kenyataan banyaknya daerah baru yang terbentuk sampai saat ini, nampak bahwa proses yang terjadi di tingkat pemerintah pusat relatif mudah dan terkesan terjadi kompromi seperti proses teknokratis yang fleksibel, seperti: (a) kriteria kelayakan pemekaran yang mudah dipenuhi bahkan dimanipulasi (seperti kriteria jumlah penduduk yang tidak 'wajib' karena diakumulasi dengan indikator yang lain), maupun standar nilai minimum kelulusan yang dapat dirasionalisasi, (b) studi kelayakan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang cenderung mendukung dan memaksa terjadinya pemekaran wilayah, (c) adanya formulir isian kelengkapan data calon daerah otonomi baru yang membuka peluang bagi para pihak yang terlibat untuk melakukan manipulasi data dan informasi yang dibutuhkan bagi pemekaran wilayah. Dalam implementasinya, proses pemekaran wilayah dapat dilakukan melalui dua pintu masuk, yaitu lewat lembaga politik (DPR) sebagai usul inisiatif DPR, dan melalui institusi pemerintah (DPOD Depdagri). Argumen-argumen politik seringkali memiliki posisi tawar yang lebih kuat dibandingkan dengan eksekutif dalam hal penolakan proposal pemekaran daerah.

Adapun tujuan adanya pemekaran daerah antara lain meningkatkan kualitas dan pemerataan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan percepatan pembangunan ekonomi, terutama pada daerah-daerah pinggiran, memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah, meningkatkan keamanan dan ketertiban di daerah dan memberikan kontribusi bagi persatuan dan kebangsaan (*nation building*).

Berdasarkan sisi politis, pemekaran wilayah dapat menumbuhkan perasaan homogen daerah pemekaran baru yang akan memperkuat *civil society* agar lebih aktif dalam kehidupan politik. Di samping itu, pemerintah lokal akan termotivasi untuk memperkenalkan inovasi-inovasi baru dalam bidang pemerintahan dan pelayanan, serta akan memiliki semangat lebih untuk meningkatkan pendapatan daerah. Sementara itu, di sisi lain kerjasama antar daerah otonom baru yang tidak dikelola dengan baik, kadang justru menimbulkan kompetisi antar daerah yang bisa menimbulkan masalah baru. Dampak yang lain, adanya lonjakan peningkatan jumlah daerah otonom baru



(khususnya kabupaten/kota) akan mempersulit provinsi dalam mengatur, mengontrol, dan mendukung proses pembangunan di daerah. Atas dasar itu dipenghujung tahun 2007, Pemerintah mengesahkan pemberlakuan regulasi baru pemekaran daerah, yakni PP No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Pada dasarnya PP ini adalah untuk membatasi dengan memperketat persyaratan pemekaran daerah, perlu pemikiran, seketat apapun persyaratan, tanpa didukung model kebijakan yang sesuai dengan kearifan lokal, akan sulit berhasil.

Munculnya UU No. 10 Tahun 2004 adalah untuk mewujudkan negara hukum diperlukan undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun di daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan, dan pengesahan maupun penyebarluasan melalui partisipasi masyarakat.

### **Esensi Otonomi Daerah dalam Perwujudan Demokrasi Lokal**

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, dari kata "*demos*" berarti rakyat, dan "*cratein*" yang berarti memerintah. Dengan demikian secara terminologi demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat (Dahlan Thaib, 200:8). Dalam istilah lain **Hans Kelsen** menyebutkan bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*the government of the people, by the people, and for the people*) (Dahlan Thaib, 200:66).

Untuk memahami konsepsi demokrasi sebenarnya dapat ditelusuri sejak zaman Yunani Kuno dan masa Romawi yang menjadi sumber dari teori "kedaulatan", karena gagasan *kedaulatan* rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Yunani Kuno, sedangkan tradisi Romawi sebagai sumber dari kedaulatan hukum. Ajaran teori kedaulatan hukum bersumber dari kekuasaan tertinggi adalah hukum bukannya negara sebagai pemegang kedaulatan.

Dengan demikian penyelenggara negara termasuk kepala negara harus tunduk pada hukum. Sebagaimana yang dikatakan oleh **John Austin**, **Jeremy Bentham** dan **John Stuart Mill**, bahwa sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, tugas hukum untuk menganalisis unsur-unsur yang secara nyata ada dari sistem hukum modern. Ilmu hukum berurusan dengan hukum positif atau hukum-hukum lain yang diterima tanpa memperhatikan kebaikan dan kejelekannya (hak memaksa adalah monopoli mutlak negara) (Saifullah, 2006:66-67). Sedangkan pada ajaran kedaulatan rakyat, maka rakyat adalah sumber pemegang kedaulatan dalam arti sesungguhnya (Jimly Asshiddiqie, 1994:11). Ada beberapa formula dari para ahli tentang kriteria negara hukum yang demokratis seperti di antaranya:

a. **H.R. Lunstof** dan **John Pieris** menyebutkan unsur negara hukum demokratis yaitu: (1) Adanya pemisahan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan peradilan; (2) penyusunan pembentukan undang-undang secara demokratis; (3) azas legalitas. Menurut **Lunstof** azas *legalitas* dipakai untuk menjamin azas-azas lainnya, antara lain azas pembatasan kekuasaan pemerintah dan kaitannya dengan hak-hak asasi. Sementara adanya pengawasan oleh pengadilan terhadap pelaksanaan kekuasaan yang dijalankan pemerintah dan perlindungan hukum baik terhadap yang berkuasa (Jimly Asshiddiqie, 1994:25) maupun terhadap rakyat.

b. **Usep Ranuwijaya**, yang bertitik tolak pada pemikiran kedaulatan rakyat, bahwa sistem demokrasi dilembagakan melalui kaidah-kaidah hukum sebagai berikut:

- (1) jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsi kedaulatan rakyat;
- (2) penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;



- (3) sistem pembagian tugas antarlembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check and balances*);
- (4) lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif;
- (5) pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
- (6) sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat;
- (7) perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat;
- (8) desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara;
- (9) lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif (Usep Ranuwijaya, 1983:205).

Salah satu persoalan yang muncul mewarnai demokrasi pada otonomi daerah berhubungan dengan permasalahan mengenai pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahannya bergerak secara dinamis dari satu kutub yang bersifat sentralistik ke kutub lain yang bersifat desentralistik seperti layaknya sebuah pendulum. Pilihan kebijakan yang diambil tergantung kepada situasi dan kondisi politik pada zamannya masing-masing. Model pengaturan yang demikian memungkinkan untuk terjadi karena hukum adalah sebuah produk politik (Mahfud MD, 1998:7).

Pada negara kesatuan, pendulum sentralisasi – desentralisasi idealnya berada pada titik keseimbangan. Menurut **Benyamin Hoessein**, bahwa negara bangsa tidak mungkin memilih salah satu alternatif sentralisasi atau desentralisasi karena akan memunculkan anarki. Dalam konteks ini, maka pembicaraan tentang model pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi penting supaya pilihan kebijakan yang diambil sekurang-kurangnya dapat memuaskan kalangan masyarakat luas, jika tidak memungkinkan memuaskan semua pihak (Usep Ranuwijaya, 1983:200).

Permasalahan mengenai desentralisasi tidak bisa dilepaskan dari asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Jadi, otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya, di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan daerah yang mempunyai hak otonomi.

Salah satu esensi yang terkandung dalam otonomi daerah adalah pengelolaan kekuasaan berpusat pada tingkat lokal yang berbasis pada rakyat. Pemerintah daerah diberikan kebebasan sepenuhnya untuk mengelola daerahnya. Ini berarti ada penolakan yang substansial terhadap pengelolaan politik yang elitis seperti yang terjadi selama ini dan masih terkesan belum ada perubahan yang mendasar. Dalam hal ini implementasi otonomi daerah bagi kepentingan berkembangnya demokrasi adalah antara lain dibukanya ruang publik untuk mereformasi proses perencanaan dan pengambilan keputusan dari yang bersifat *top down* atau sentralistik menjadi demokratis atau *bottom up*. Ini artinya bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan memberi peran aktif masyarakat yang besar dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan publik.

Demokrasi dan otonomi daerah intinya tetap mengacu pada metoda demokratis, sebagaimana dikemukakan oleh **Schumpater** dalam **Laode Ida** yang menyatakan bahwa metoda demokratis yang dimaksud meliputi prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat (Laode Ida, 2000:65).



Sejalan dengan konsep ini, adanya konsep otonomi sebenarnya berangkat dari dimensi pelayanan publik yang semakin terdesentralisasi pada tingkat lokal (Laode Ida, 2000:31). Asumsi yang mendasarinya adalah aparat pemerintah sebagai pelayan publik (*public servant*) semakin dekat dengan masyarakat yang membutuhkan kesegearaan pelayanan, sekaligus mampu memahami dan selanjutnya mengabsorbsi aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal yang menjadi subyek layanan. Dengan demikian dalam memberikan pelayanan, maka daerah harus memiliki kemampuan pada diri sendiri.

Adanya pemerintahan daerah yang demikian itu juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yaitu kebebasan (Laode Ida, 2000:90). Kesimpulan ini diambil karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan. Dalam bahasa yang lain, **Bagir Manan** menguraikan bahwa hubungan antara demokrasi dengan desentralisasi adalah sebagai berikut: (a) untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*); (b) untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; dan (c) untuk memberikan pelayanan yang sebaik-banyaknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda (Bagir Manan, 1990:39).

Sedangkan hubungan antara negara hukum dengan desentralisasi secara tradisional diketahui bahwa negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (a) adanya undang-undang dasar sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya; (b) adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman; dan (c) adanya pemencaran kekuasaan negara/pemerintah (Bagir Manan, 1990:39). Berkaitan dengan hal tersebut, maka adanya desentralisasi dapat dilihat sebagai bagian perwujudan negara hukum, sebab di dalam prinsip ini terkandung maksud pembatasan kekuasaan terhadap pemerintah pusat. Jadi, asas desentralisasi merupakan salah satu cara pembatasan kekuasaan yang dengan demikian mengandung makna sebagai salah cara menegakkan negara hukum.

Menurut **Moh. Mahfud M.D.** hubungan kekuasaan (*gezagsverbaouding*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menunjukkan sifat yang vertikal (Laode Ida, 2000:92). Suatu kekuasaan sama dengan hak untuk mengambil tindakan yang wajib ditaati. Pemahaman kekuasaan dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materiil (Ateng Syafruddin, 1984:22-23). Dari aspek formil, kekuasaan adalah jawaban atas pertanyaan tentang siapa dan organ mana yang berhak mengambil tindakan serta syarat-syarat apa yang harus dipenuhi agar kekuasaan itu sah. Jika dilihat dari aspek materiil, maka tindakan kekuasaan merupakan jawaban pertanyaan tentang bagaimana sifat-sifat tindakan itu, apakah mengatur, mengurus, atau mengadili. Dari sudut ini dapat dipahami bahwa urusan merupakan bentuk tindakan kekuasaan dari aspek materiil, sedangkan untuk menjalankan urusan ini, pelaku harus mempunyai kewenangan untuk bertindak.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan (Ateng Syafruddin, 1984:24). Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, daerah harus dipandang dalam 2 (dua) kedudukan, yaitu: (a) sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi; dan (b) sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.

Secara teoritis, hubungan kekuasaan antara pemerintah dengan pemerintah daerah berdasarkan atas 3 (tiga) asas, yaitu: (a) asas desentralisasi; (b) asas dekonsentrasi; dan (c) asas tugas pembantuan. Dalam asas desentralisasi, ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari



pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik menyangkut kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pembiayaan. Pada asas dekonsentrasi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah dalam arti bahwa kebijakan, perencanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan. Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah daerah memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.

Ditinjau dari aspek organisasi pemerintahan, maka pelaksanaan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melahirkan adanya 2 (dua) macam organ pemerintahan di daerah, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah wilayah. Pemerintah daerah adalah organ daerah otonom yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi, yang dalam konteks Indonesia adalah kabupaten/kota. Sedangkan pemerintah wilayah adalah organ pusat di wilayah-wilayah administratif dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi (Sujanto, 1990:16).

Permasalahan otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, diidentifikasinya ke dalam 3 (tiga) ajaran yaitu formil, materiil, dan nyata (riil). Keseluruhan ajaran itu menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam sistem otonomi formil, pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Basis ajaran ini adalah tidak ada perbedaan sifat urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Menurut **Tresna** (R. Tresna, t.t.:32-36), sistem ini memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri. Jadi, titik berat sistem otonomi formil adalah pertimbangan daya guna dan hasil guna pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab. Hal senada dikatakan oleh **Roberto M. Unger** beberapa karakteristik yang terdapat pada hukum modern adalah bersifat publik, bersifat positif, bersifat umum dan bersifat otonom/desentralisasi (Roberto M. Unger, 2007:226).

Berbalikan dengan sistem otonomi formil, maka sistem otonomi materiil memuat secara rinci pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Basis ajaran ini adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jadi, urusan-urusan pemerintahan itu dianggap dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan (Mahfud MD, 1998:97). Sementara itu, sistem otonomi riil dianggap sebagai kompromi antara kedua sistem terdahulu (R. Tresna, t.t.:36). Dalam sistem ini, penyerahan urusan kepada daerah otonom didasarkan kepada faktor-faktor riil. Di samping itu, sifat kompromistis nampak bahwa sistem ini mengutamakan sistem otonomi formil karena mengandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah, sedangkan sistem otonomi materiil nampak dengan adanya urusan pangkal yang diserahkan dan dikembangkan kepada daerah.

Uraian-uraian mengenai kaitan desentralisasi, kerakyatan dan negara hukum, hubungan antara pusat dan daerah akan dipengaruhi oleh:

- a. sampai sejauh manakah desentralisasi diterima sebagai cara terbaik untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dengan partisipasi luas dari anggota masyarakat;



- b. sampai sejauh manakah desentralisasi dipandang sebagai cara untuk menjamin dan mewujudkan negara hukum;
- c. sampai sejauh manakah desentralisasi dipandang sebagai cara untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Pengertian dan hakekat desentralisasi, sistem rumah tangga, kerakyatan dan negara hukum merupakan pilar-pilar yang mendasari pemikiran adanya desentralisasi. Momentum pentingnya yakni desentralisasi yang membuka pintu bagi suatu wahana baru. Dalam konteks itu pula, kebijakan otonomi daerah harus dipandang sebagai bentuk kompromi politik dari elit, sehubungan dengan menguatnya posisi tawar rakyat, dan disisi lain, masih belum terkonsolidasikannya kekuatan pusat. Dari pemahaman tersebut, dapat ditarik beberapa prinsip utama otonomi (Dadang Juliantara, 2003:64) bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah misalnya nilai-nilai yang hidup di daerah Sumatera Utara dengan program *martabe*, di Lampung *piil pesenggiri* dari dua daerah ini menunjukkan kemandirian untuk meningkatkan daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi, dan pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### **Pemekaran Daerah sebagai Model Demokrasi Lokal dalam Mewujudkan Desentralisasi**

Dalam rangka pemekaran daerah tidak dapat terlepas dari faktor budaya, sosial, ekonomi, masyarakat, untuk itu dalam rangka penegakan hukum otonomi sebagai kebijakan pemerintah, harus memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana pendapat **Von Savigni** bahwa, hukum itu lahir dari masyarakat (VOLGEIST). Hukum berasal dari adat istiadat dan kepercayaan, bukan berasal dari pembentuk undang-undang (Mochtar Kusumaatmadja, 1976:8-9). Hal yang senada dengan pendapat **Roscoe Pound** bahwa, hukum sebagai adat pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*) yang kemudian diadopsi dan dikembangkan oleh **Mochtar Kusumaatmadja** yang berpendapat bahwa, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat dan merupakan cerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja, 1976:13). Untuk itu hukum yang diterapkan dalam masyarakat (hukum positif/yang didasari penentuan perundang-undangan (hierarchy perundang-undangan) tetap berpedoman pada *Stufendbou Theory* (Jimly Asshidiqie, 2006:8) sebagaimana yang dikemukakan **HANS Kelsen**, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai ruh dari UUD 1945 yaitu kepentingan rakyat secara menyeluruh. Tetapi **Philippe Nonet** dan **Philip Selznick** mengatakan bahwa keberadaan hukum semata tidak akan menjamin tegaknya keadilan, apalagi keadilan substantif, sebaliknya setiap tertib hukum memiliki potensi represif sebab hingga tingkat tertentu ia akan selalu terikat pada status quo dan dengan memberikan jubah otoritas kepada penguasa, tetapi harus ada usaha untuk secara sistematis mengkaji karakter-karakter khas hukum represif (Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2007:33).

Salah satu esensi yang terkandung dalam pemekaran daerah adalah pengelolaan kekuasaan berpusat pada tingkat lokal yang berbasis pada rakyat. Pemerintah daerah diberikan kebebasan sepenuhnya untuk mengelola daerahnya. Ini berarti ada penolakan yang substansial terhadap pengelolaan politik yang elitis seperti yang terjadi selama ini dan masih terkesan belum ada perubahan yang mendasar (Laode Ida, 2000:65). Dalam hal ini dan kebijakan pemekaran daerah



adalah antara lain dibukanya ruang publik untuk mereformasi proses perencanaan dan pengambilan keputusan dari yang bersifat *top down* atau sentralistik menjadi demokratis atau *bottom up*. Ini artinya bahwa pemekaran daerah akan memberi kemudahan bagi masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan publik. Asumsi yang mendasarinya adalah aparat pemerintah sebagai pelayan publik (*public servant*) semakin dekat dengan masyarakat yang membutuhkan kesegeraan pelayanan, sekaligus mampu memahami dan selanjutnya mengabsorpsi aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal yang menjadi subyek layanan. Dengan demikian dalam memberikan pelayanan, maka daerah harus memiliki kemampuan pada diri sendiri.

Undang-undang pemerintah daerah menentukan bahwa sudah ada kehendak untuk mengembangkan demokrasi lokal, utamanya dengan akan semakin berperannya lembaga legislatif dalam proses-proses pengambilan keputusan publik pada tingkat lokal. Tetapi nilai-nilai demokratis tidak hanya sebatas memerankan anggota-anggota DPRD, tetapi juga berkembangnya demokrasi ditandai dengan keberadaan serta berperannya kekuatan oposisi, dan partisipasi masyarakat dalam segala proses pengambilan kebijakan pada tingkat lokal.

**Alexs de Tocqueville** berpendapat bahwa "*a nation may establish a system of free goverment but without a spirit municipal institutions it cannot have the spirit of liberty* (Laode Ida, 2000:66). Kebebasan (*liberty*) merupakan salah satu karakteristik kedaulatan rakyat. Dengan demikian suatu pemerintahan yang merdeka tetapi tanpa disertai oleh semangat untuk membangun kedaulatan rakyat, karena tidak mempunyai semangat kebebasan. **Robert Rienow** menyatakan bahwa:

*(1) that a democratic people should from the habit of deciding of public matters that directly affect them, (2) that different requirement of the various communities can be satisfied only by letting each make the rules and lay the plans for its own governance. (3) handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the control of democracy. It's more than traning, it is the very essence of the populer system*(Laode Ida, 2000:66).

**Tocqueville dan Rienow** berpendapat bahwa paling tidak ada tiga faktor utama yang menunjukkan kaitan erat antara desentralisasi dengan kerakyatan yaitu:

1. Sebagai upaya mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*),
2. Sebagai upaya untuk menumbuhkan suatu kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutuskan sendiri berbagai macam kepentingan (umum) yang berangkutan langsung dengan mereka. Membiasakan rakyat mengurus dan mengatur sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat lokal, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat esensi dalam suatu masyarakat demokratik.
3. Sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda (Laode Ida, 2000:70).

Desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat baik kualitatif maupun kuantitatif turut serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat pusat saja. Hakekat desentralisasi merupakan pilar yang mendasari pemikiran adanya pemekaran daerah sebagai model demokrasi lokal.

Ada perbedaan ekspektasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam memandang pemekaran. Pemerintah pusat mendesain pemekaran agar pemerintah daerah mampu mengatur otonominya sendiri. Sementara mayoritas daerah yang melakukan pemekaran adalah daerah-daerah terbelakang yang mengharapkan pemekaran dapat mempercepat jalannya proses pembangunan di daerahnya. Berdasarkan beberapa pengalaman yang ada, pemekaran ternyata



tidak cukup mampu menjadi pendorong bagi proses percepatan pembangunan di daerah pemekaran baru. Jalannya proses pelayanan publik di daerah induk biasanya relatif tetap, tetapi di daerah pemekaran baru, biasanya justru mengalami penurunan kualitas pelayanan. Meskipun sudah dilaksanakan program khusus untuk meningkatkan infrastruktur birokrasi termasuk penambahan jumlah staf, namun kualitas SDM staff tetap masih rendah kondisi birokrasi masih tetap terbelakang. Diperlukan waktu sekitar 5 sampai 10 tahun untuk membentuk kondisi infrastruktur birokrasi yang mapan.

Berdasarkan dimensi sosial, politik dan kultural, bisa dikatakan bahwa pemekaran daerah mempunyai beberapa implikasi positif, seperti pengakuan sosial, politik dan kultural terhadap masyarakat daerah. Melalui kebijakan pemekaran, sebuah identitas masyarakat yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran yang panjang, kemudian memperoleh pengakuan setelah dimekarkan sebagai daerah otonom baru. Pengakuan ini memberikan kontribusi positif terhadap kepuasan masyarakat, dukungan daerah terhadap pemerintah nasional, serta manajemen konflik antar kelompok atau golongan dalam masyarakat. Namun demikian, kebijakan pemekaran juga bisa memicu konflik antar masyarakat, antar pemerintah daerah yang pada gilirannya juga menimbulkan masalah konflik horisontal dalam masyarakat. Sengketa antara pemerintah daerah induk dengan pemerintah daerah pemekaran dalam hal pengalihan aset dan batas wilayah, juga sering berimplikasi pada ketegangan antar masyarakat dan antara masyarakat dengan pemerintah daerah, sebagaimana yang diungkapkan **KARL MARX** bahwa, konflik sosial merupakan pertentangan antara segmen-segmen masyarakat untuk memperebutkan aset-aset yang bernilai (Benhard Rahosvd, 2007:23) <sup>1</sup> untuk mengatasi konflik-konflik perlu menggunakan teori kebijakan sebagaimana yang dikatakan oleh **Thomas R. Dye**, bahwa ada tujuh model kebijakan untuk mengatasi konflik yang paling tepat dalam hal pemekaran daerah adalah *Policy as Rationale Choice in Competitive Situations* (Bambang Sunggono, 1994:58-67)

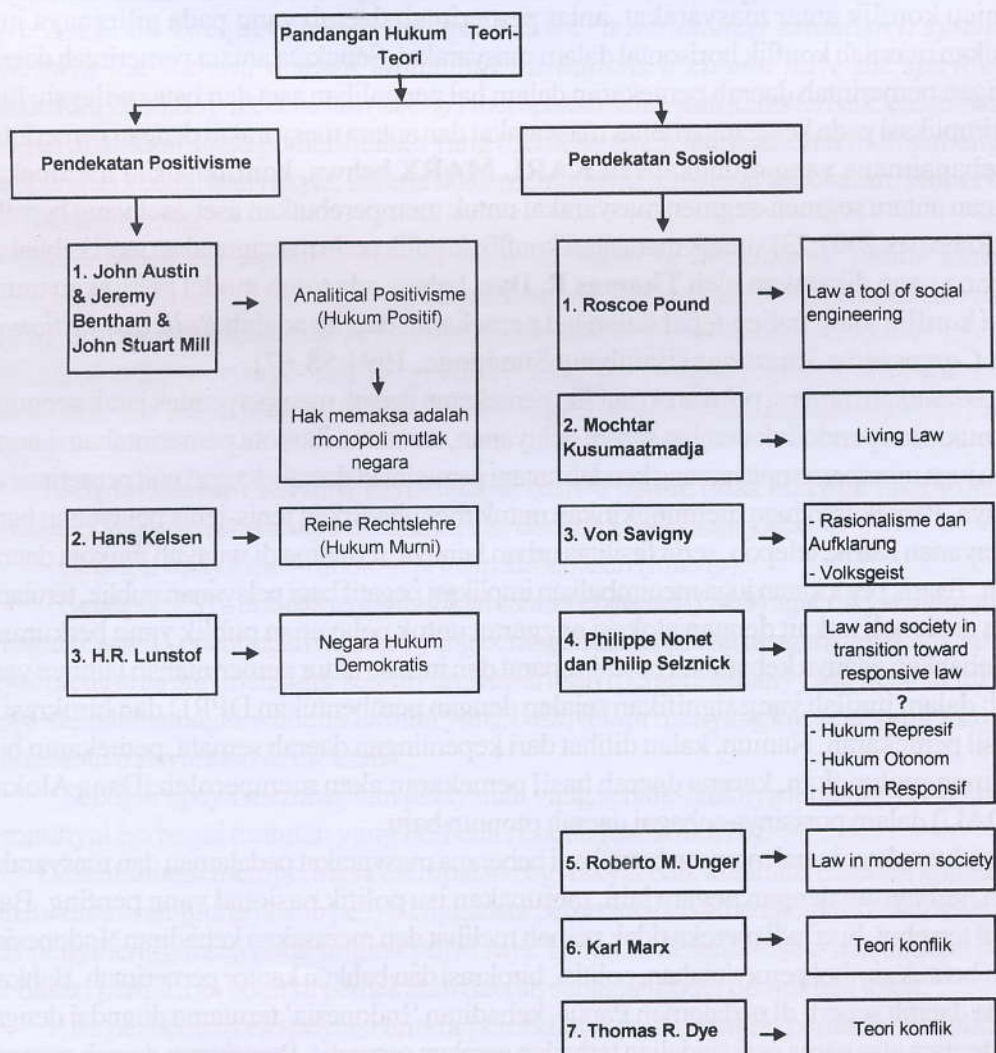
Berdasarkan dimensi pelayanan publik, pemekaran daerah memperpendek jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra pelayanan, terutama ibukota pemerintahan daerah. Pemekaran juga mempersempit rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya. Pemekaran juga memungkinkan untuk menghadirkan jenis-jenis pelayanan baru, seperti pelayanan listrik, telepon, serta fasilitas urban lainnya, terutama di wilayah ibukota daerah pemekaran. Tetapi, pemekaran juga menimbulkan implikasi negatif bagi pelayanan publik, terutama pada skala nasional, terkait dengan alokasi anggaran untuk pelayanan publik yang berkurang. Hal ini disebabkan adanya kebutuhan belanja aparat dan infrastruktur pemerintahan lainnya yang bertambah dalam jumlah yang signifikan sejalan dengan pembentukan DPRD dan birokrasi di daerah hasil pemekaran. Namun, kalau dilihat dari kepentingan daerah semata, pemekaran bisa jadi tetap menguntungkan, karena daerah hasil pemekaran akan memperoleh iDana Alokasi Umum (DAU) dalam posisinya sebagai daerah otonom baru.

Pembentukan daerah otonom baru, bagi beberapa masyarakat pedalaman dan masyarakat di wilayah perbatasan dengan negara lain, merupakan isu politik nasional yang penting. Bagi masyarakat tersebut, bisa jadi mereka tidak pernah melihat dan merasakan kehadiran 'Indonesia', baik dalam bentuk simbol pemerintahan, politisi, birokrasi dan bahkan kantor pemerintah. Bahkan, di beberapa daerah seperti di pedalaman Papua, kehadiran 'Indonesia' terutama ditandai dengan kehadiran tentara atas nama pengendalian terhadap gerakan separatis. Pemekaran daerah otonom, oleh karenanya, bisa memperbaiki penanganan politik nasional di daerah melalui peningkatan dukungan terhadap pemerintah nasional dan menghadirkan pemerintah pada level yang lebih bawah. Tetapi, kehadiran pemerintahan daerah otonom baru ini harus dibayar dengan ongkos ekonomi yang mahal, terutama dalam bentuk belanja aparat dan operasional lainnya.



Selain itu, seringkali ongkos politiknya juga bisa sangat mahal, apabila pengelolaan politik selama proses dan pasca pemekaran tidak bisa dilakukan dengan baik. Sebagaimana terbukti pada beberapa daerah hasil pemekaran, ketidak mampuan untuk membangun inklusifitas politik antar-kelompok dalam masyarakat mengakibatkan munculnya tuntutan untuk memekarkan lagi daerah yang baru saja mekar. Untuk mempersiapkan upaya pemekaran ini, proses pemekaran unit pemerintahan terbawah, seperti desa untuk pemekaran kabupaten dan pemekaran kabupaten untuk mempersiapkan pemekaran provinsi, merupakan masalah baru yang perlu untuk diperhatikan. Identifikasi dampak pemekaran tersebut membawa kita pada kesimpulan bahwa banyak dampak negatif yang perlu diminimalisasi.

Esensi kebijakan yang perlu dilakukan merasionalisasi proses kebijakan pemekaran, baik proses pengusulan pemekaran yang dilakukan oleh daerah, maupun proses penetapan pemekaran yang dilakukan di tingkat pusat.



Gambar 2. Alur Pemikiran untuk Sub B dan Sub C



### III. PENUTUP

1. Pemekaran daerah dapat dilihat dalam dua makna yaitu makna rentang kendali dan makna rantai birokrasi. Makna rentang kendali dan rantai birokrasi itu sebagai dua hal yang berbeda; *pertama*, rentang kendali dan rantai birokrasi sebagai lingkup struktur pada geografis tertentu; *kedua*, rentang kendali dan rantai birokrasi sebagai lingkup struktur organisasi yang membentuk sebuah jejaring sistemik. Jika makna pertama yang dimaksudkan maka benar jika pemekaran daerah akan lebih memperkecil lingkup geografis pelayanan publik. Namun jika makna kedua yang dimaksudkan maka pemekaran daerah justru akan menciptakan rentang kendali dan rantai birokrasi yang baru.

2. Tidak akan ada yang berubah secara signifikan dari pemekaran daerah tersebut karena rentang kendali dan rantai birokrasi yang sama juga akan terbentuk pada daerah yang baru. Kecuali jika rentang kendali dan rantai birokrasi itu mampu memiliki kapasitas dan karakter yang berbeda dari birokrasi asalnya. Pemekaran daerah itu akan berkorelasi secara langsung dengan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Asumsi ini yang menjadi pamungkas dalam rangka membentuk daerah baru. Ketika daerah tersebut memiliki pusat pemerintahan daerah yang lebih dekat dan memiliki kewenangan otonom untuk mengatur dan mengelola daerahnya maka porsi pengelolaan sumber-sumber ekonomi akan lebih dirasakan oleh masyarakat dalam daerah baru tersebut. Usaha di dalam proses ini membutuhkan pengembangan strategi, taktis, dan teknis yang juga harus ditopang oleh daya dukung kapasitas elemen daerah, sehingga mampu membentuk sebuah jaringan kerjasama yang menghasilkan *output* dan *outcome* secara radial kepada seluruh elemen daerah tanpa adanya deviasi. Sering terjadi di daerah pada proses ini adalah munculnya kelompok elite-elite baru yang mendominasi proses dan terkadang tidak mau memberikan peluang bagi kelompok yang memiliki kapasitas dan kesempatan yang di bawah mereka untuk lebih berperan. Sehingga, dalam kondisi demikian, pemekaran juga dapat menghasilkan ketimpangan baru yang terdesentralisasi.

Pemekaran daerah baru akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat lokal ketika landasan pembentukan daerah itu tidak bermotif politik semata, ketika usulan pembentukan daerah baru tersebut tidak ditunggangi oleh kelompok-kelompok yang menjalin kesepakatan dalam rangka memperoleh sumber daya politik yang diilusikan dalam asumsi-asumsi kurang mendalam dan tidak memiliki dasar orientasi pengembangan yang jelas. Jika pemekaran dilandasi oleh semangat ini, maka bisa disepakati bahwa pemekaran daerah bukanlah keharusan, melainkan yang lebih dahulu menjadi keharusan adalah membenahi mental politik dan melakukan perbaikan birokrasi pemerintahan, sehingga masyarakat tidak sekadar menjadi kelompok yang termanipulasi dan pada sisi yang lain tetap mampu menikmati layanan publik secara lebih baik dengan menitikberatkan pada model pemekaran yang berbasis kearifan lokal sesuai sosial, budaya yang sudah terbentuk dalam masyarakat



---

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur

- Anwar, Dewi Fortuna, dkk. (editor), *Konflik Kekerasan Internal*, LIPI, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- B.C. Smith, *Decentralization: The Teritorial Dimension of The State*, George Allen Unwin, London, 1985
- Bennett, Robert, *Local Government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing and former Eastern bloc countries*, United Nations University Press, 1994
- Boudreau, J.A *The Politics of Territorialization: Regionalism, Localism, and Otherisms (the case of montreal)*, Journal of Urban Affairs, 2003
- Cheema, G. Shabbir and A. Rondinelli (Eds.), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, 1983
- Ferrazzi, Gabe, *Fact Finding Mission for PPTA Regional Rural Development Project*, Consultant's Notes. Asian Development Bank, Kazakhstan, 2003
- Hatta, Muhammad, *Demokrasi Kita*, Pustaka Antara, Jakarta, 1966
- Hoessein, Bhenyamin, *Penyempurnaan Undang-undang No 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003
- Juliantara, Dadang, *Pembaharuan Desa Bertumpu pada yang Terbawa*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003
- Ida, Laode, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal dan Clean Government*. PSPK, Jakarta, 2000
- Kaho, Yosef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2001



- 
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976
- Lay, Cornelis & Purwo Santoso, *Perjuangan Menuju Puncak: Kajian Akademik Rencana Pembentukan Kabupaten Puncak Pemekaran Kabupaten Puncak Jaya Propinsi Papua*, S2 PLOD UGM, Yogyakarta, 2006
- Mahfud M.D., Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES. Jakarta 1998
- Mawhood, Philip, *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, John Wiley & sons, New York, 1995
- Momao, Sefnat, *Papua Dalam Bayang-Bayang Pemekaran vs Otsus*, TIFA, Yogyakarta, 2004
- Nonet, Philippe., dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung, 2007
- Prasojo, Eko., Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemekaran Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI, 2006
- Rienow, Robert, *Introduction to Goverment*, Alfred A. Knoof, New York, 1966
- Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2006
- Smith, Graham, *Federalisme, Pilihan Masyarakat Majemuk*, Penerbit Solidaritas Indonesia, 1999
- The Liang Gie, *Sejarah Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1968
- Unger, Roberto M., *Teori Hukum Kritis*, Nusa Media, Bandung, 2007

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah



---

Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah

### Sumber lain

Waspada Online, 4 Mei 2007

<http://www.unila.ac.id/~fisip-admneg/mambo> 15 November, 2008